

### Ⅲ 原状回復の費用負担責任

#### — 産業廃棄物に関する自治体調査報告（その3） —

1. 問題の所在
2. 事例による原状回復の困難さの検証
3. 都道府県の考える原状回復責任－都道府県調査結果より－
4. むすび

堀 畑 まなみ\*

#### 要 約

本稿は、香川県豊島で起きた不法投棄の事例より原状回復をめぐる様々な問題を検証した後、都道府県調査の結果から不法投棄や不適正処理が発生した場合の原状回復責任について先に行なった市町村調査との比較を行なう。

不法投棄や不適正処理は、多くの場合は土壌や地下水、表流水の汚染を引き起こすため速やかな対応が求められるが、実際には撤去はなかなか実施されていない。不法投棄や不適正処理を行なう実行者は、その多くが資力に乏しかったり、不明であるため、代執行を行なう権限を持つ行政に原状回復の実行が託されがちである。しかも、原状回復が望まれる場合は深刻な事態となっていることが多いため、汚染の除去や廃棄物の撤去には相当の金額がかかることになる。一方、行政にとっては、一私企業が起こした問題に税金を使うことが大きな問題になる。別の視点からとらえるとすれば、不法投棄や不適正処理の中でも行政が許可した中間処理施設や最終処分場での許可品目以外の持ち込みやその処分では、行政がきちんと指導・監督を行なっていなかったことになるため、行政の面子に関わる問題となる。

調査では、都道府県は、法的権限や機関委任事務でできることの限界から法律の解釈や財政面との兼ね合いを優先するため、産業廃棄物の処分が原因で環境汚染が発生した場合を想定しての質問の回答にもそうした姿勢が反映されるものとなった。都道府県調査に比べて市町村調査では、原状回復の費用負担責任の主体に産廃の親会社や排出企業の親会社等、アメリカのスーパーファンド法では連帯責任を認めるとされる主体にも多くはないが回答があった。現場で住民の苦情に対応することの多い市町村と厳格な法律の解釈のもとに事務を行なっている都道府県とでは責任があると考えられる主体に差異があることがわかった。

\* 東京都立大学大学院社会科学研究所（博士課程）

## 1. 問題の所在

### 1. 1 行政代執行と費用負担

不法投棄・不適正処理は行為そのものが違法であり、多くの場合、土壌や地下水、表流水の汚染を引き起こしている。地域の環境保全のためには一刻も早く廃棄物を撤去しなくてはならないが、汚染が明確になるには時間がかかるため危機感があまりなく、誰が行なうのか等の問題から実際にはなかなか撤去が行なわれていない。

廃棄物の撤去や汚染の除去といった原状回復の責任は、現行の廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下、「廃掃法」と略）では不法投棄や不適正処理の実行者にあるとされるが、資力に乏しかったり、投棄実行者が不明であったりすることから、実行者が行なうことは難しい場合もある。そのため原状回復の実行は法的な権限を持つ行政に託されがちである。しかしながら行政には行政の立場がある。不法投棄や不適正処理が発生した場合、環境汚染が著しければ産業廃棄物の処理に関する法的権限を持つ都道府県と政令市は代執行を先に行ない、不法投棄や不適正処理を行なった実行者からかかった経費を取り立てることができる。不法投棄や不適正処理が発生した場合、その地域の住民からの苦情には当該市町村の自治体が対応することも多く、当該市町村や住民は地域環境や生活環境の保全から法的権限を持つ行政に対して廃棄物の撤去を願うことになる。法的権限を持つ行政からすれば、資力のある実行者の場合はともかく、代執行を行なったとしても資力の乏しい実行者から経費を取り立てることは困難な状況にあり、回収の見込みがないのに税金を投入することは難しく、実行者の捨て得を助長するのではないかという懸念がある。香川県豊島の事例のように不適正処理や不法投棄が実行される過程で行政が何かしら関与した場合には行政に責任があるという解釈もできるが、関与がない場合、原状回復を実行するにはその自治体の税金が使用されるため、一部私企業の起こした問題のために税金を使うこと

が問題となる。

加えて、代執行を行なうにしても代執行に先立つ措置命令に関してもいくつか問題がある。措置命令は代執行を行なうための代替的作為義務であるとされるため、行政は代執行を行なう覚悟をもって措置命令をかけることになる。さらに、措置命令をかけたあとも代執行を行なうには要件が厳しいため、手間と費用がかかる。措置命令の発動要件は廃掃法では、「生活環境の保全上支障が生じ、又は生ずるおそれがあると認められるとき」となっているため、不明確であると解釈されがちである（北村，1997）<sup>1)</sup>。どの程度の状況になったら問題となるのか、どの時点でかけるのかの判断の基準は現場で対応する人物に委ねられるため、措置命令そのものがかけにくいものとなっている。また、措置命令をかけるにはそれが必要であることを社会的に認知してもらう必要があることにも一因がある。措置命令が遵守されれば問題はないが、されない場合は「生活環境への支障」があるほどの状況を指導・監督権限がありながら発生させた行政に対応に問題があったということを露呈することになる（北村，1997）。つまり、行政はまちがったことをしないという無謬性を傷つけることになるのである。

こうした手続き以外にも、原状回復をどのレベルまで行なうのかも問題となる。実際には廃棄物の撤去がされれば良い方である。その理由として経費の面と汚染の速度があげられる。たとえば、経費の面では、環境汚染が発生する以前のレベルまで除去を行なうとすると、一件あたり数億から数十億の費用がかかる（日興リサーチセンター，1996）。汚染の速度の面では、廃棄物からの汚染は、汚染が発生した地域で井戸水や簡易水道を利用している場合を除いてはその影響はなかなか出にくく、ゆっくりとした汚染であるため、地域住民が不安を抱えても、ただちに対応が必要とは判断されないからである。

### 1. 2 本稿の検討課題

本稿では、はじめに香川県豊島で発生した不法投棄の事例より、上記のような様々な原状回復を

めぐる問題を検証していく。主に、代執行を行なわなかった行政の対応、原状回復の費用、不法投棄実行者に処理・処分を委託していた排出企業の費用負担について述べる。豊島の事例を用いるのは、廃棄物の定義を歪め、行政が不法投棄実行者の脱法行為に加担していたため、他の不法投棄の事例と比べてより行政の対応が問題になっている事例であるからである<sup>2)</sup>。上記では措置命令は代執行を行なう覚悟でかけると述べたが、豊島の事例では2回の措置命令がかけられているものの行政は代執行を行なっていない、本来ならば行政の指導・監督がいたらなかったことを露呈するはずの措置命令を業者の責任を明確にするものとして利用している。さらには、豊島の事例の場合には東京に本社を置く企業も排出企業に名を連ねており、21社の排出企業のうち18社が費用負担を行なうとして調停が成立している。排出企業に応分の負担を求めたということも費用負担責任からみれば画期的な事例であるからである。

次の節では、1997年に実施した都道府県調査の結果から、都道府県では産業廃棄物が原因で環境汚染が発生した場合、その原状回復の責任がどの主体にあると考えているのかについて1996年に実施した市町村調査との比較により述べるとする。また、原状回復を行なった場合には法的権限を持つ行政では、現在の廃掃法では認められていない連帯責任についてどのように考えているのかも述べるとする。市町村調査との比較を行なうのは、不法投棄や不適正処理が発生した場合、市町村は産業廃棄物の処理に関して法的な権限がないにもかかわらず、直接地域住民からの苦情を受け付けることもあるためである。むすびの節では、これまでみてきた不法投棄や不適正処理の対応を迫られる行政の現状を踏まえ、原状回復はあくまで問題が発生したときの対処療法でしかなく、しかも代執行を行なうにしても費用の問題や煩雑な手続きが問題となってなかなか進まないことから、不法投棄や不適正処理をさせない対策との関連について考察するとする。

## 2. 事例による原状回復の困難さの検証

### 2. 1 香川県豊島の不法投棄事件の概要

小豆島の西隣に位置する過疎化の進む人口1500人の島で、日本最大と言われる約50万トンにも及ぶ産業廃棄物不法投棄が明るみになったのは1990年11月の兵庫県警摘発によってである。豊島は、香川県において離島に指定された島のなかではもっとも大きく、周囲19キロメートル、面積17平方キロメートルの島であり、小豆島に役場がある土庄町に属する。家浦、甲生、唐櫃の三集落があり、島の産業としては稲作、果樹、野菜、酪農といった農業や、海苔の養殖等の漁業、「豊島石」の伝統を持つ石材業がある。戦前に賀川豊彦が結核病療養者のための施設を作ったことから、現在も乳児院や特別養護老人ホームがあり、福祉の島とも言われている。

この島の一角である水が浦という浜が不法投棄の現場となった。現場は瀬戸内海国立公園普通地域から第二種特別地域にまたがる海辺である。不法投棄に先立つ砂の採取の残した粘土部分によって沖合100メートルの地点に築かれた堰堤まで、5万平方メートルも産業廃棄物で不法に埋め立てている。持ち込まれた産業廃棄物は、シュレッターダストや廃油、食品汚泥、製紙汚泥、ラガーローブ等である。現場からは鉛やダイオキシン、PCB、ベンゼン、砒素、トリクロロエチレン等の有機塩素系化合物等の有害物質が判定基準を超えて検出され、ゆっくりと周辺海域に流れ出ている(中地、1996)。

この事件の発端は1975年に遡る。この年に豊島総合観光開発株式会社(以下、「業者」と表記)が香川県に有害産業廃棄物処理場計画を提示した。これに対して住民は産業廃棄物処理場建設差止訴訟を含む反対運動を繰り広げたが、「ミミズの養殖による限定無害産業廃棄物の中間処理」に変更され、1978年10月、訴訟において和解が成立し、県による十分な指導と監督のもとで操業の許可が下った。業者は操業開始後、違法な物を持ち込み

はじめ、1983 年頃からは野焼きを行ないはじめた。住民は野焼きの煙による健康被害を訴え、1984 年には公開質問状を持って県に訴えたが、以降、野焼きは兵庫県警による摘発まで続いた。摘発後、豊島住民は直ちに「廃棄物対策豊島住民会議」を組織し、廃棄物撤去に向けて運動をはじめた<sup>3)</sup>。兵庫県警は中間処理業者を刑事告訴したが、県が持ち込みを許可していたシュレッターダスト分については刑事告訴できなかった。業者に対しては刑事事件として処分があったものの、県が有価物と判断していたシュレッターダスト、シュレッターダストにしみ込ませていた廃油やトリクロロエチレン等の有害産業廃棄物は撤去されず、1993 年 11 月、撤去を求めて公害調停申請を行なった。住民が申請した公害調停の書類にはこの業者のほか、委託をしていた東京、大阪等 6 都府県にわたる排出企業 21 社の名前と、不法投棄を助長したとして香川県の名前があった。これによりこの事例は、県が行政責任を問われるという前代未聞の公害調停となった。

6 都府県の協議が不調に終わったため、同年 12 月、国の公害等調整委員会（以下、「公調委」と略）へ移送され、1994 年 1 月、公調委が事件を受理し、国による公害調停が始まった。調停開始後、不法投棄現場の詳細なデータが必要ということになり、2 億 3600 万円の現地調査費が閣議決定され、1994 年 12 月から翌年 3 月まで現地調査が行なわれた。1995 年 6 月にこの調査の最終結果報告が発表され、この結果をもとに公調委によって 61 億から 191 億円の経費がかかる 7 つの解決案が示された。県は、一部の県民のために巨額に税金を使えない、あくまでも環境保全であるという立場を変えず、このなかでも専門家から構造に問題があると指摘され、しかも金額的にもっとも安い方法である第 7 案を選択した。一方、住民は「現場で中間処理をし、島外の管理型処分場で最終処分する」という第 1 案を選択した。住民と県の膠着状態が続いたが、1996 年 10 月に当時の橋本首相が「国の財政支援」を表明後、11 月には当時の藤本農相が「国と県の費用で豊島に処理プラントを建設する構想」を発表した。国が動きだしたことで住民抜きで話

が進むことを恐れた住民は同年 10 月の公害調停に厚生大臣を加えた。その後、国の財政支援が約束されたため県の姿勢は第 1 案で合意する方向へと軟化し、1997 年 7 月、第 1 案の解決案を選択することで、公調委が示した中間合意案を住民は受諾した。調停で住民は県の謝罪を求めているが、中間合意文には謝罪はないものとなった。そのため、現在も謝罪に変わる最低限のことばとして「住民に不安と苦痛を与えたという文言の表記」や「中間処理施設を設置する予定のある投棄現場の用地使用料」を求めて運動を続けている<sup>4)</sup>。同年 7 月末、産業廃棄物撤去に向けて技術検討委員会が発足し、無害化のための中間処理の実験が行なわれ、1999 年 5 月 11 日、2 年ぶりに最終合意に向けての公害調停が再開した。その後、1999 年 9 月、県は中間合意で決まった第 1 案の解決とは異なる、近くの直島にプラントを作って処理をするという案を新たに提示してきた。

## 2. 2 摘発前の行政の対応

業者の有害産業廃棄物持ち込み計画に住民が反対をしていたときには、県は双方の利害調整役として調停を行っていた。この時、県は業者に対して指導・監督を厳しく行なうことを条件にミミズ養殖による無害な廃棄物の土壌改良剤化の中間処理として許可を出している。住民は、野焼きが始まった 1983 年頃から煙による体調不良や生活被害を県に訴えたが無視され、住民の「シュレッターダストの持ち込みは許可品目外の持ち込みではないか」という質問にも、「有価物からの金属回収をやっているから許可は必要ない」と回答している。住民にとって業者よりと思える摘発前のこうした対応の理由は、摘発後、住民が兵庫県警から取り寄せた調書によって明らかになった。県は、業者が操業を始めてから摘発されるまで 118 回もの立ち入り調査をし、口頭や文書による行政指導を繰り返していた。県の担当職員 2 名は、業者が暴力をふるうとして恐がり、業者の言いなりになり、業者がつく巧みな嘘に騙されていたという。調書によれば、県職員は業者が操業開始後まもなくミミズ養殖業を営まず、シュレッターダストを

持ち込んでいたことを立入調査で知り、ミミズ養殖をしないのならば今後許可を与えないという警告を発したが、業者による偽装工作のために許可を出し続けた。1982年後半、業者からシュレッダーダストを焼くことによる金属回収の事業を行ないたいという相談を受けた際には、県職員は業者が有価物であるという言葉に信じたという。県職員はこの時、有価物とは価値ある物で取引契約がきっちりしたものでないといけなと発言しているにもかかわらず、1983年に1トンあたり300円で買い受け、2000円の運送費を取るというシュレッダーダストの契約書にも疑問を持たなかった。さらに、金属回収業をするなら金属くず商の免許をとってはどうかというアドバイスを行ない、業者は金属くず商の免許を取っている。シュレッダーダストに関しては実際には1700円の処理費を取っていたにもかかわらず、県はその仕組みを疑わず、有価物であると認定し、業者に対しては金属くず商取得のアドバイスを行なっていた。こうしたことから県が業者の脱法行為に加担していたと言われている。

また、県の担当職員は土庄保健所の職員を連れてほとんど2人で立入調査をしていたため、強い指導ができなく、形式的なものになりがちであったことを調書のなかで認めている。行政指導は、相手方の任意の同意のもとに成り立つ指導であり、効果を上げることが目標になる。相手からの同意が得られない場合でも、指導さえすれば行政としての任務を遂行したことになる。行政指導をしたことが既成事実になるので権限を行使しなかったという不作為を問われなかったり、損害賠償請求を回避でき、行政の無謬性神話を維持することができる（新藤、1996）。行政はこれらのメリットから効果がない行政指導を繰り返していたのである。

## 2. 3 摘発後の行政の対応

摘発後、県はマスコミなどの外圧からシュレッダーダストの有価物認定について誤りを認め、1340トンの廃棄物の撤去を行ない、指導・監督を超える措置命令を2回かけている。しかしながら、措置命令だけで行政による代執行は行なってい

ない。

第1回措置命令は1990年12月に発動されている。これは廃棄物の撤去命令であり、いつまでに履行せよという期限はないままであった。これに基づいて業者や排出企業に協力を求め、ドラム缶類のいくらかと野積みされていた焼却灰280トンが撤去された。この措置命令は無期限であったため、いつまでも違反が成立しない仕組みとなっている。ふつう措置命令には履行期限があり、その期限内に履行されない場合は措置命令違反として刑事告発することになり、刑事告発した後に行政が代執行を行なうことになっている。そのため、行政からしてみればいつまでも違反が成立しないため、代執行をかけなくても済むことになる。この措置命令を出したときに県は「これで責任の所在があきらかになった」と発言しており、この措置命令については住民は、代執行を目的とせず業者が悪いということを明らかにするためにかけただけという見方をしている<sup>5)</sup>。第2回措置命令は業者に対して生活環境保全のための鉛直止水壁の施工、雨水排水施設の設置を目的に1993年11月に発動された。これについては期限が設けられていたが期限内の履行はされなかったため、1994年9月に県は業者を書類送検している。この措置命令に対しても代執行はされていない。

本来、措置命令が守られなければ代執行をかけなくてはならないとされているのに、2回の措置命令がかけられていながら、代執行が一度もされていないことについて、住民は2つの理由を考えている。県は豊島の廃棄物を放置しておいても著しく公益に反しないと判断し、代執行法の要件に適合しないと考えているということと、代執行をしても業者から費用の回収をみこめないため県民の税金を使うことになるのでできない、ということである<sup>6)</sup>。これは先に述べた代執行の障害となる要因のなかでも、費用と厳しい代執行要件という要因にあたる。豊島の現状について県は措置命令をかけるほどの状況ではあるが、代執行をかけるほどにはいたっていないと位置付けているのである。さらに解釈を加えるなら、代執行を行なうほどの状況になるまで行政は効果的な対応がとれな

かったことを認めたくないという要因も関わる。118 回もの立入調査とそれにもなう行政指導をしていたということから、すでに行政指導では対応できない問題であったにもかかわらず、その失策を表に出すことを隠し続けたからである。

このように、豊島事件では、行政の脱法行為への加担や代執行をかけない姿勢が浮き彫りにできるが、行政としては、この問題が発覚後の 1991 年 1 月、廃棄物対策室を新設して、2 人だった産業廃棄物担当を 16 人に増やし、不法投棄を行なった業者に委託をしていた排出企業に廃棄物の引取の要請をしている。しかしながら、シュレッダーダストを県が有価物と認めていたために不起訴となったことや、他の廃棄物とシュレッダーダストが混ぜ合わされて焼かれていたことを理由に、排出企業はその引取を拒否している。現在は廃棄物対策室は廃棄物対策課となり、1997 年 4 月には豊島対策担当班が置かれ、課長、主幹を除いて全部で 5 人でこの問題に取り組んでいる。県内部の対応とは別に、豊島事件とは関係がないというが、豊島活き活き活性化プランの策定やそれに関連して豊島のフェリーターミナルが作られている。また、不法投棄基金については、1991 年 7 月時の廃掃法改正のときの付則に記載されて以降、全国県知事会のなかで要望をし続けていたのである<sup>7)</sup>。

## 2. 4 原状回復にかかる費用

中間合意にあたって、公調委は 7 つの解決案を提示しており、それぞれ実行する費用は 61 億円から 191 億円かかるといわれた。中間合意の際に決まった解決案は「島内で中間処理して有害性を減じ、島外の管理型処分場に処理する」というものでその費用は 191 億円と言われている。香川県は年間予算 5000 億円という規模であるため、豊島に一度に税金を多額に使うことは不可能であるため、豊島の廃棄物の撤去は不可能という回答が続けたが、国の財政支援が決定したために、住民が求めている第 1 案の解決で行なう方向を決めたのである（藤川ほか、1998）。しかしながら、今年 9 月になって、豊島住民には何の相談もないまま、直島にプラントを作る計画を県が提示してきている。

また、廃棄物に有害物が含まれていることを明らかにした公調委の調査は、その費用が 2 億円を超えるため、国の予備費から拠出することが閣議で決定され、総額 2 億 3600 万円をかけてのものであった。さらに、ここでは詳しくあげないが公害調停を行なう弁護士は住民を支援して交通費だけという実費で行なっているが、住民も公害調停のために東京まで行かなくてはならず、島外にむけてのアピール等の運動を含めると億を超える費用を負担している。わずか 1500 人弱の島で、高齢化が進み年金が主な収入という集落もあるなかでこれだけの費用を負担することはとてもたいへんである。一度大きな環境汚染が起これば、その対応には除去そのものの費用だけではすまない。豊島では撤去にむけての運動や公害調停にかかる費用など除去されるまでの過程でも相当な費用がかかっているため、原状回復にはそれらの費用までがかかることがあると認識する必要がある。

## 2. 5 排出企業の費用負担

豊島では不法投棄を行なった業者は、摘発後、破産宣告をし、当時の廃掃法の規定の 50 万円の罰金を支払っている。一方、この業者に委託を行っていた排出企業 21 社のうち 18 社は、「解決金」の名目で処理費用の負担に応じるとして調停が成立している。これらの 18 社からの解決金の合計は 1999 年 3 月 6 日時点で、3 億 2500 万円となっている。すでに支払いを済ませた排出企業は、道義的な責任があるため、問題の解決に協力することで応じたという見解を示している<sup>8)</sup>。調停が成立していない排出企業は、個人経営のため負担能力がなくなっていたり、シュレッダーダストを大口で委託していた企業であったりする。シュレッダーダストは 30 万トンもあり、豊島に放置されている 50 万トンの半分以上を占める。モーター部品や電池なども一緒に破碎処理したシュレッダーダストには鉛、カドミウム、総水銀、PCB といった有害物質が含まれるため、1995 年 4 月よりそれまでの安定型処分場から管理型処分場に投棄することになった。管理型処分場は汚水の処理設備などが必要なため、安定型処分場に比べて処理を委託す

る際に費用がかかることになる。これら3社について調停はまだ継続中である<sup>9)</sup>。

公調委は、排出企業は売却代金の数倍もの運送費を支払い、実質的な処理費用を負担していたのであるから廃棄物の処理委託であるとして、有価物の売買という排出企業と業者の論理を否定し、「排出企業は委託した産廃を自ら処理すべき責任がある」として応分の負担を求めたのである<sup>10)</sup>。PPPの原則からすれば、排出企業が金銭によって原状回復のための費用負担責任をとることは当然であるが、一般的に廃掃法において法的責任は問えないといわれているこの事例で、先の排出企業の見解と公調委の見解は異なっているものの、解決金の支払いに同意したことは画期的であり、今後の産業廃棄物問題においても先例になるのではないかと期待されるものである。

豊島の事例では摘発から今までで約10年かかっており、以上みてきたように、今後かかる費用も約200億円という金額であること、代執行にかかわる諸問題があることを示しており、行政としては産業廃棄物が原因の環境汚染に対しては、責任や費用の点からすみやかに対応をとることは難しいことを示している。

### 3. 都道府県の考える原状回復責任 —都道府県調査結果より—

#### 3. 1 責任主体が明確である場合

では、代執行を行なう主体となりうる都道府県ではどのように原状回復について考えているのであろうか。ここでは1997年に行なった都道府県調査の結果を扱う。質問は、産業廃棄物の処理・処分が原因で環境汚染が生じた場合、原状回復の費用負担はだれがするのかというもので、負担責任の大きい主体3つまでを選択してもらった。質問するにあたっては、営業中、埋め立て完了後、不法投棄など責任主体が特定できない場合の3つの場面を想定し、それぞれについて回答してもらった。選択肢に取り上げた主体には、アメリカのスーパーファンド法の連帯責任、融資者責任、厳

格責任の考え方を踏まえ、産廃業者の親会社、排出企業の親会社、産廃業者への融資企業、排出企業への融資企業が含まれている。処分場の建設業者は施設の欠陥によって環境汚染が発生すると考え、一般廃棄物処理場の事例ではあるが実際に訴訟になったこともあるので取り上げている。最終処分場では構造が安易で建設業者に建築してもらうまでもない安定型処分場が最も多いため、とりわけ管理型処分場や有害性の高い廃棄物を処分する遮断型処分場において問題になるものである。プラントそのものの欠陥については、大阪府能瀬町の一般廃棄物処分場のダイオキシン汚染問題ではプラントメーカーが解決金を支払うということもあった。

同様の質問は1996年に実施した市町村調査でも行なっているため、それぞれの場面で比較を行なってみるとする。あらためて市町村調査のデータを提示して、都道府県調査と比較する意義は、市町村は産業廃棄物の処理については法的な権限はないものの、問題が発生した場合、都道府県と地域住民とのパイプ役をすることも多く、都道府県よりも住民との距離が近いため直接苦情を聞くこともあり、民意を探るために住民投票の実施主体になることもある。また、一般廃棄物については市町村が担当してきたということもある。産業廃棄物問題がこれだけ大きくなる前に一般廃棄物処理場をめぐる問題が発生しており、市町村は迷惑施設を設置する代わりに地域住民に温水プール等の受益還元を行なうといった柔軟な対応してきた実績がある。一方、都道府県は産業廃棄物においては国の機関委任事務を行なう主体であるため、厚生省の政策に拘束されるという特徴を持っている。こうしたことから質問の仮説としては、市町村では原状回復の主体とならないだけに自由な発想で費用負担責任を考えることができ、都道府県では国の政策に拘束されるような回答になることが考えられる。

表Ⅲ-1は営業中の産業廃棄物処分場が原因の場合についての回答を都道府県、市町村でそれぞれまとめたものである。都道府県調査では産廃業者が最も多く、ついで排出業者となっている。市町

表Ⅲ-1 営業中の産業廃棄物処分場が原因の場合 (MA)

数値：実数（）内％

	都道府県調査 N = 42	市町村調査 N = 578
産廃業者	37 ( 88.1%)	453 ( 77.2%)
排出業者	25 ( 59.1%)	262 ( 44.6%)
中間処理業者	5 ( 11.9%)	117 ( 19.9%)
処分場の建設業者	2 ( 4.8%)	150 ( 25.6%)
産廃業者の親会社	3 ( 7.1%)	156 ( 26.6%)
排出企業の親会社	1 ( 2.4%)	44 ( 7.5%)
国	1 ( 2.4%)	31 ( 5.3%)
自治体（都道府県）	1 ( 2.4%)	41 ( 7.0%)
産廃業者への融資企業	0 ( 0.0%)	18 ( 3.1%)
排出企業への融資企業	1 ( 2.4%)	6 ( 1.0%)
土地の管理者、所有者	2 ( 4.8%)	3 ( 0.5%)
その他	3 ( 7.1%)	6 ( 1.0%)
無回答	8 ( 19.0%)	91 ( 15.5%)

注：土地の管理者、所有者は都道府県調査では現在の  
地権者として聞いている。

村調査では産廃業者が最も多く、ついで排出業者となっているものの、産廃業者の親会社がその次にきており、1ポイント差で処分場の建設業者も上がっている。法的には適正な委託がされていれば排出業者には責任がないというものの、法律を重んじる行政においても排出業者は責任があると把握されていることがわかる。市町村は現場を知っているだけに実情にあった費用負担責任の主体を回答しているが、都道府県は法的な委託の部分について重点を置く回答となった。

表Ⅲ-2は埋立て完了後の産業廃棄物処分場が原因の場合についてである。都道府県調査では産廃業者がもっとも多く、ついで排出業者、土地の管理者、所有者となっている。市町村調査では上位二つは都道府県と同様に産廃業者、排出業者となっているが、ついで処分場の建設業者、産廃業者の親会社となっている。このような場合に、被害が発生したときには、健康などに対しての被害

とその土地が売買しにくくなるという被害があると言われ、訴訟などになったときにはその責任は現在の所有者及び管理者や、過去の所有者及び管理者に求められる（植木、1995）。都道府県調査では、過去の所有者及び管理者にあたる産廃業者がもっとも高くなっていた。ここでも適正な委託ならば法的には責任がないとされる排出業者に費用負担責任があるとする回答が都道府県、市町村ともに多いものとなっていた。市町村では、営業中、埋立て完了後とも産廃業者の親会社に責任があるという回答が都道府県に比べて明確に多くなったのは、産廃業者の資力の実態を知っているだけに、より資力があると思われる親会社に責任をもめたのではないかと思われる。また、処分場の建設業者については、市町村では、処理権限のある一般廃棄物について、たいていの場合は建設業者に委託して焼却施設を作り処理を行なっているため、産業廃棄物についても一般的であると解釈された



表Ⅲ-2 埋立て完了後の産業廃棄物処分場が原因の場合 (MA)

	実数 ( ) 内%	
	都道府県調査 N = 42	市町村調査 N = 578
産廃業者	37 ( 88.1%)	421 ( 71.7%)
排出業者	23 ( 54.8%)	200 ( 34.1%)
中間処理業者	4 ( 9.5%)	88 ( 15.0%)
処分場の建設業者	1 ( 2.4%)	181 ( 30.8%)
産廃業者の親会社	3 ( 7.1%)	177 ( 30.2%)
排出企業の親会社	1 ( 2.4%)	47 ( 8.0%)
国	0 ( 0.0%)	48 ( 8.2%)
自治体 (都道府県)	1 ( 2.4%)	66 ( 11.2%)
産廃業者への融資企業	0 ( 0.0%)	27 ( 4.6%)
排出企業への融資企業	1 ( 2.4%)	2 ( 0.3%)
土地の管理者、所有者	10 ( 23.8%)	5 ( 0.9%)
その他	2 ( 4.8%)	7 ( 1.2%)
無回答	8 ( 19.0%)	97 ( 16.5%)

注：土地の管理者、所有者は都道府県調査では現在の  
地権者として聞いている。

と思える。

### 3. 2 責任主体が不明確な場合

表Ⅲ-3は不法投棄など責任主体が特定できない場合についてまとめたものである。都道府県では土地の管理者、所有者が最も高いものとなっており、ついで自治体、国、排出業者となっている。市町村ではポイントでいえば2倍近く違うものだが、自治体が最も高く、ついで国、排出業者となっている。都道府県では原状回復をする場合に土地の管理者、所有者に協力をしてもらうことからこうした回答となったと思える。一方、市町村では代執行を念頭において、その実施主体となる自治体や国という回答が多くなったと考えられる。排出業者については廃棄物から特定できた場合のみに考えられる。調査では、ここで関連しているスーパーファンド法の制定についても聞いている。表は載せないが、以下触れてみる。市町村調査はそ

の実施が改正廃掃法に関連して新聞等で議論される以前であったためか、無回答は45.5%と約半数であった。都道府県調査では、スーパーファンド法のもつ性質から専用基金の設立と連帯責任について2項目に分けて賛否を聞いたが、ここでの無回答は14.3%、11.9%となっていた。法改正に際してスーパーファンド法がマスコミ等でとりあげられる以前に行った市町村調査では、自由な発想から連帯責任にあたる産廃会社の親会社や排出企業の親会社に原状回復の費用負担責任があると回答した自治体も多くはないが存在している。1997年の廃掃法改正では、不法投棄については具体的な排出業者がわからないことも多いため、その形状から判断して建設系廃棄物が多いということから、建設業界に対しての責任が強く主張され、不法投棄に対する基金の拠出割合の比重が重いものとなっている。

都道府県調査と市町村調査を比べると、全体的

表Ⅲ-3 不法投棄など責任主体が特定できない場合 (MA)

数値：実数( )内%

	都道府県調査 N = 42	市町村調査 N = 578
産廃業者	2 ( 4.8%)	49 ( 8.3%)
排出業者	12 ( 28.6%)	101 ( 17.2%)
中間処理業者	2 ( 4.8%)	14 ( 2.4%)
処分場の建設業者	0 ( 0.0%)	9 ( 1.5%)
産廃業者の親会社	0 ( 0.0%)	22 ( 3.7%)
排出企業の親会社	1 ( 2.4%)	47 ( 8.0%)
国	13 ( 31.0%)	338 ( 57.6%)
自治体(都道府県)	14 ( 33.3%)	351 ( 59.8%)
産廃業者への融資企業	0 ( 0.0%)	5 ( 0.9%)
排出企業への融資企業	0 ( 0.0%)	11 ( 1.9%)
土地の管理者、所有者	28 ( 66.7%)	26 ( 4.4%)
その他	7 ( 16.7%)	53 ( 9.0%)
無回答	10 ( 23.8%)	111 ( 18.9%)

注：土地の管理者、所有者は都道府県調査では現在の  
地権者として聞いている。

に言えることであるが、都道府県は法律によって拘束されがちであるため、非常に一般的な回答になっている。市町村調査は、責任主体が明確な場合には、産廃業者の資力を知っているため産廃業者の親会社への連帯責任を認めるものであった。責任主体が不明確な場合には、都道府県では土地の管理者、所有者に協力を要請するということから、当該自治体に法的に責任のない問題を解決するのに経費をどうするのか財政的な話が念頭にあり、市町村では環境保全を念頭において国や自治体という回答になり、その差がポイントとして表れていると解釈できる。

#### 4. むすび

豊島の事例では、費用の問題や不法投棄が継続した過程に廃棄物の認定を誤ったり、効果的な行政指導ができなかったりしたということから県が

責任を認めず、摘発から今まで10年以上かかってようやくそのメドがたちはじめたというほど時間がかかることを示している。住民は一刻も早い廃棄物の撤去を望むが、その思いと現状には大きな差がある。豊島では撤去にかかる費用が莫大なため大きな問題となったが、不法投棄や不適正処理に対応するための費用はどの自治体にとっても大きな問題であるとされ、とりわけ自治体とは関係がないと解釈できる場合には、なぜ税金を使ってまで私企業の起こした問題を解決しなくてはならないのかという問題になる。

そうした姿勢は、原状回復の費用負担責任について市町村調査と比べることで明確になると思われる。市町村は産業廃棄物の法的な権限がないためにかえって地域の環境保全を第一に考えることができるが、都道府県は法的権限を持っていたり、機関委任事務でできることの限界があるだけに厳格な法律の解釈や、財政面との兼ね合いを第一に

考えることになる。ある意味では住民のために考えたとしても、法律や事務手続きに拘束されたり、費用の面で拘束されてしまうことから、都道府県は代執行を行なう主体として期待されるものの、かならずしも住民の方を向いているものではない。

1997年の廃掃法改正との関係で、1998年度に限って厚生省は産業廃棄物撤去の代執行を実施した都道府県に費用の三分の一を国から補助することを決めたが、これに申請をしたのは不法投棄や不適正処理問題をかかえる自治体のなかでも、秋田県能代市、福島県いわき市、栃木県都賀町、新潟県栄町、燕市、岐阜県美濃市、美濃加茂市、愛知県渥美町、一宮町、三好町の、わずか6県10ヵ所であった。これらの撤去費用は全部で37億5000万円以上かかっている<sup>1)</sup>。いわき市の不法投棄事件は、「西の豊島、東のいわき」と言われるほどで豊島事件とおなじ頃に発覚した事例であり、東京近郊の化学工場からでた廃油やトリクロロエチレンなどの有害物質ドラム缶10万本分が炭坑に不法投棄され、地上に投棄された分だけで約24億円の撤去費用がかかっている<sup>2)</sup>。この事例では、解決には当初3億7000万円かかると言われ、事件発覚後から緊急に対応しなくてはならない部分を優先して、地中深くまで掘られた炭坑の穴から液体状の廃棄物をバキュームで吸い上げるという代執行を県では税金が投入できる範囲で行なっていた(柳ほか、1994)。都市で排出される産業廃棄物が地方で問題を起こし、それについてその地域の税金が使われることも大きな問題である。撤去にかかった費用の三分の一を1998年度に限っては国が負担してくれるといっても、三分の二は当該自治体の負担となるため、お金をだせない自治体には代執行はなかなか踏み切れるものではない。代執行に税金を使うことのコンセンサスが得られない、といって代執行を行なわなかった自治体も数多い。地域の環境保全のためには必要な措置であり、当該地域住民にとっては心から望まれる代執行であっても、不法投棄や不適正処理の汚染に困っている地域はいわば点で存在しているだけに、同じ都道府県内の多くの住民ならば税金を使うことは許さないのであるという判断がその自治体によっ

てなされていることも確かである。この廃掃法改正では不法投棄へ対応するための基金の設立が盛り込まれたが、原状回復はあくまでも問題の対処療法でしかなく、いままでみてきた要因によって容易にはなされないため、いったん廃棄物の不法投棄や不適正処理が発生すると長い間、環境汚染が起こるということを再度認識しなくてはならないであろう。基金さえできれば問題は良い方向に向かうのではなく、むしろ基金があるからなにかなる、行政が対応するであろうという気持ちを持ってしまいがちである。原状回復はなかなかされないという状況からも深刻な環境汚染が発生する前にその原因となる不法投棄、不適正処理をさせない方法が必要になってくる。豊島の事例では排出企業の多くは「解決金」を支払うことに同意し、支払いを済ませている。確かに不法投棄や不適正処理に関する罰則規定もこの改正によって厳しいものになったが、排出企業の責任がないままであったり、たとえ含めるにしても、資力の乏しい企業や処理・処分業者に責任の転嫁がいつている状況を考慮する必要がある。現在のように資力の乏しい排出企業や産廃業者に処理・処分の転嫁がいく仕組みが改善されないのであれば、連帯責任制のようにこうした企業と関係のある企業の責任を強化する必要があるのではないだろうか。

## 注

- 1) 1991年7月の廃掃法改正(1997年の改正よりも前の改正)で措置命令の発動要件の「重大な」という文言が除かれ、かけやすくなったと言われている(北村、1997)。
- 2) 豊島事件については主に1997年に財団法人消費生活研究所の助成を受け、豊島研究会として藤川(明治学院大学)、成(中京大学)、原田(東京市政調査会)、中山(大阪市立大)、堀畑(東京都立大)で行なった調査で得た知見にもとづくものである。
- 3) 廃棄物対策豊島住民会議：1990年11月16日、兵庫県警が産業廃棄物処理業者「豊島総合観光開発株式会社」を廃棄物処理法違反の疑いで摘発した直後の11月28日に結成。島のほとんどの549世帯が加盟し、豊島総合観光開発株式会社が起こした産業廃棄物に関する問題を解決することを目的としている。1994年4月に組織改正し、議長は家

- 浦、唐櫃、甲生の三自治会長が就任。閣議にあたる企画調整会（12人）のほか、意思決定機関の全体会（47人）などを設けている。
- 4) 当初、技術検討委員会へのオブザーバー参加は認められていなかったが、その後、事実上認められた。
  - 5) 1999年3月6日、住民会議幹部Aさんからのヒアリングによる。
  - 6) 1999年3月6日、Aさんからのヒアリングによる。
  - 7) 1998年2月3日、香川県庁廃棄物対策課からのヒアリングによる。
  - 8) 1998年2月3日、朝日新聞より。
  - 9) 1999年3月6日、Aさんからのヒアリングによる。
  - 10) 1998年5月25日、公害調停委員会事務局審査官へのヒアリングによる。
  - 11) 1999年3月5日、読売新聞より。
  - 12) 1998年12月3日、朝日新聞より。
  - 2) 日興リサーチセンター『環境ビジネス最前線』工業調査会，1996。
  - 3) 中地重晴『ゴミあふれて山河なし 環境を汚染する廃棄物最終処分場』くろうじん出版事務所，1996。
  - 4) 新藤宗幸『行政指導－官庁と業界のあいだ－』岩波新書，1996。
  - 5) 藤川賢・成元哲・原田利恵・堀畑まなみ・山中由紀「産業廃棄物による環境汚染と地域社会－香川県豊島における不法投棄事件の社会学的研究－」，『持続可能な社会と地球環境のための研究助成 1997年度研究成果論文集』財団法人消費生活研究所，1998。
  - 6) 植木哲『環境汚染への対応－廃棄物をめぐる法理と実務－』新日本法規，1995。
  - 7) 柳憲一郎・堀畑まなみ「福島県いわき市廃油不法投棄事件」，『環境問題における費用負担に関する法学的研究（1）』人間環境問題研究会，1994。

### 参 考 文 献

- 1) 北村喜宣『自治体環境行政法』良書普及会，1997。

### Key Words (キー・ワード)

**Midnight Dumping** (不法投棄), **The Original Recovery** (原状回復), **The Expense Load** (費用負担), **Execution by Proxy** (代執行), **Administrative Guidance** (行政指導)

### Ⅲ On the Liability of Expense Load for the Original Recovery : Research Report on Local Governments' Policies for Industrial Waste (3)

Manami Horihata\*

\*Graduate Student, Tokyo Metropolitan University  
*Comprehensive Urban Studies*, No.69, 1999, pp.37-49

This paper is intended as an investigation of a problem in connection with the original recovery.

In the first place, this paper take up a problem of Teshima midnight dumping.

This case is said that the greatest midnight dumping in Japan. There are many issues for the original recovery. For instance, issues of execution by proxy, administrative guidance, expense load and so on. The inhabitants of the Teshima Island have been campaign for removal on industrial waste.

In the second half of this paper, it is based on the date collected by the government survey in 1997. Compared with local government survey, the government was to consider legal competence of the present system. The results of this survey was that showed law-abiding attitude on administration.

From these results, this paper concluded that concerning the liability of expense load for the original recovery, it is past hope to desposal quickly. Rather than enact regulations of a collective responsibility for decontamination and to remove the industrial waste.